Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 2327 y 2328 de 2008

Versión Taquigráfica N° 1563 de 2008

CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS EMPADRONADOS EN EL INTERIOR DEL PAIS

Recursos de apelación presentados por ciudadanos y Ediles de la Junta Departamental de Montevideo contra el Decreto Nº 32.265

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 22 de mayo de 2008

(Sin corregir)

PRESIDEN:	Señores Representantes Álvaro F. Lorenzo, Presidente y Jorge Zas Fernández (ad hoc).
MIEMBROS:	Señores Representantes Álvaro Alonso, Diego Guadalupe, Diego Cánepa y Luis Alberto Lacalle Pou.
INVITADOS:	Señores Ediles de la Junta Departamental de Montevideo, Daniel Graffigna y Fitzgerald Cantero.

SEÑOR PRESIDENTE (Lorenzo).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración da la bienvenida a los señores Ediles Daniel Graffigna y Fitzgerald Cantero, quienes vienen en representación de los Ediles firmantes del recurso de apelación contra el artículo 33 del Decreto Nº 32.265, de la Intendencia Municipal de Montevideo, relativo a la circulación de vehículos empadronados en el interior del país.

La Comisión tomó la decisión de procesar la información de este recurso y, naturalmente, convocó los recurrentes y a las autoridades de la Intendencia Municipal de Montevideo, a fin de que realicen los fundamentos que entiendan pertinentes y luego abrir un debate, con intercambio de opiniones.

SEÑOR GRAFFIGNA.- En primer lugar, agradecemos a la Comisión por recibirnos.

Efectivamente, soy uno de los once titulares en calidad de titular que firmamos uno de los recursos. También participamos o impulsamos el segundo recurso que está en esta Comisión, con la adhesión de ciudadanos inscriptos en el departamento de Montevideo.

Estamos convencidos de que la tasa de circulación vehicular como la tituló la Intendencia Municipal de Montevideo es inconstitucional.

En segundo término, quiero señalar que quedó claramente demostrado que no se trata de una tasa sino de un impuesto, que implicaría una doble tributación, ya que los vehículos empadronados en algún departamento del interior pagarían la patente de rodados en el lugar de origen, y un nuevo impuesto, una nueva patente, por circular en Montevideo.

En tercer lugar, también decimos que es inconstitucional porque viola el principio de igualdad consagrado en la Constitución de la República, y en caso de que este nuevo impuesto se haga efectivo, solo lo pagarán los vehículos empadronados en el interior y no todos los que circulan por Montevideo.

Como decía, esto no es una tasa, no reúne las condiciones de tasa, y para afirmar eso recurrimos a su definición de acuerdo con el artículo 12 del Código Tributario, que establece: "Tasa es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo". Claramente en este caso no hay ninguna actividad jurídica que devuelva la Intendencia Municipal de Montevideo a cambio del cobro de esto; por eso no es una tasa.

Con respecto al artículo 33, en los dictámenes que ha refrendado el Tribunal de Cuentas de la República órgano de contralor por excelencia que tiene el Estado, se establece: "Tradicionalmente el tributo que crea el artículo 33 de la modificación presupuestal 2008 decreto 32.265" que votara la Junta Departamental a solicitud expresa del señor Intendente de Montevideo "[...] se denomina o regula bajo el nombre de Patente de Rodado, y es dominante la opinión de que la misma tiene naturaleza de impuesto. (Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Nº 365, de 24/07/1989, [...]".

Es interesante destacar que cuando el Tribunal de Cuentas de la República decide observar esta tasa de circulación vehicular, lo hace en forma unánime, con representantes de todos los partidos.

Nosotros propusimos en la Junta Departamental que a la hora de votar este artículo se consultara a expertos en la materia, pero lamentablemente la Junta entendió, por mayoría, que no era necesario y que se iba a incurrir en un gasto. Posteriormente, en forma individual, nosotros consultamos y recibimos respuestas referidas al tema, por ejemplo de la Universidad Católica, que posteriormente estaremos analizando.

En el dictamen del Tribunal de Cuentas se hace un desarrollo y se recurre a la opinión del doctor Rodríguez Villalba, quien sostiene que el hecho generador del impuesto en este caso Patente de Rodados se integra por dos elementos: la circulación del vehículo en territorio departamental, y la relación dominial del propietario del vehículo como hecho subjetivo.

Para definir dónde debemos empadronar un vehículo tomamos como referencia el domicilio del obligado o, en caso contrario, el asiento de la empresa a la cual pertenece el vehículo, pero sabemos que determinar claramente el domicilio es difícil porque según el Código Civil estamos habilitados a una pluralidad de domicilios. De acuerdo con el Tribunal de Cuentas, conforme a la doctrina, debe distinguirse el domicilio de la residencia y la mera residencia, especificando que la residencia es el lugar donde se habita con o sin ánimo de permanecer en él, según Guillot y Gatti, citado por Cestau, Saúl, Personas, Volumen II, Fundación de Cultura Universitaria, páginas 12 y siguientes. Odriozola, que es otro experto en la materia, dice que es cuando existe el hecho material de la habitación en determinado lugar, sin que ese asentamiento vaya acompañado de permanecer en él. Se sostiene que son dos los elementos constitutivos de dicha figura: habitar en un lugar y el ánimo de permanecer en él, si bien solo por cierto plazo. Entonces, una misma persona podría tener el domicilio, la residencia y la mera residencia en diferentes lugares. Todo ello sería sin perjuicio de los distintos tipos de domicilio que pueden ser domicilio voluntario o real, necesario, de elección o convencional. Como decía anteriormente, existe la posibilidad que expresa el Código Civil de tener pluralidad.

De manera que si tomamos como referencia el domicilio del obligado para definir dónde empadronar, es difícil porque podemos tener distintos domicilios.

Posteriormente, el Tribunal de Cuentas establece "Que como enseña la doctrina más recibida, ante la ausencia de normas constitucionales o legales que determinen con precisión cuál es el departamento que tiene la potestad tributaria y que reviste la calidad de sujeto activo, aparece la superposición de los mismos tributos en más de un departamento. En caso del impuesto a los vehículos," en este caso patente de rodados, "si es el departamento donde estos circulan, donde se domicilia su propietario, o donde se desarrolla una actividad".

Con posterioridad, agrega: "No obstante, el silencio de la Constitución no autoriza a sostener que la superposición de gravámenes departamentales sea lícita. C) En los casos mencionados se trata de una tributación reiterada [...]". Este sería el caso de la tasa de circulación vehicular, "lo que constituye una doble imposición no justificada y rechazada por la doctrina, tanto en el ámbito interno como internacional".

Decía recientemente que la Universidad Católica había dado una respuesta acerca de la tasa de circulación. Tengo la documentación aquí en mi poder y si los señores Diputados desean puedo dejar una fotocopia. Dice, bajo el título "La 'tasa' de circulación no es una tasa y es inconstitucional", lo siguiente: "La 'tasa' de circulación no encuadra en la noción de tasa sino que es claramente un impuesto. No hay ninguna actividad concreta e identificable a favor del contribuyente. Además la forma de cálculo, determinado sobre el valor del vehículo y costo de la 'patente' demuestra que el contribuyente no paga un servicio concreto e identificable (en tal caso todos, incluyendo las personas que empadronaron sus vehículos en Montevideo, deberían pagar lo mismo) y que no hay relación entre el tributo y la actividad estatal.- En definitiva, es a todas luces evidente que la 'tasa' de circulación no es una tasa sino un impuesto. Aclarado esto es evidente que ningún Gobierno Departamental se encuentra habilitado por establecer un impuesto sobre la circulación de vehículos.- Además, reitero, si fuera una tasa, se la tendrían que cobrar a todos los que circulen por Montevideo incluyendo a aquellos que tienen sus vehículos empadronados en la capital. Al no hacer, se viola el principio constitucional de igualdad (segunda inconstitucionalidad) y se demuestra que es un impuesto a los vehículos empadronados en otros departamentos". En nombre de la Universidad Católica, firma el doctor Martín Risso Ferrand, Decano y profesor titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay.

Entonces, queda claramente establecido que no estamos frente a una tasa sino a un nuevo impuesto. Si quedara firme, llevaría a la doble tributación. Además, viola la Constitución de la República en el principio de igualdad. A su vez, existen riesgos colaterales. Como Edil departamental por Montevideo, al integrar un órgano de contralor debemos, entre otras cosas, proteger las arcas municipales de posibles juicios que, sin duda, van a venir. Existe el antecedente de la tasa bromatológica, que Montevideo cobró por un lapso determinado. Disfrazó un impuesto que se hizo pasar por tasa. Varias personas que se sintieron afectadas por eso demandaron al Municipio capitalino y la Suprema Corte de Justicia falló en contra de la Intendencia Municipal de Montevideo. Quiere decir que estamos ante un caso similar o parecido que, indudablemente, va a terminar en juicios contra la comuna capitalina.

¿Dónde se justifica un impuesto similar? A nuestro juicio, en los departamentos limítrofes. ¿Por qué? Tomemos como ejemplo el departamento de Rivera. Hay muchos ciudadanos que tienen una doble nacionalidad: son uruguayos y brasileños. A pesar de vivir en Rivera, circular en ese departamento, de tener actividad comercial allí, tienen el vehículo empadronado en Brasil. Ahí sí se justifica un impuesto de esta naturaleza.

Además, queremos decir que si el resto de las Intendencias transitara el mismo camino que emprende la Intendencia Municipal de Montevideo, terminaríamos pagando la patente de rodados en un departamento, el de origen, y dieciocho tasas de circulación para poder recorrer el país. A su vez, existiría el agravante de que hay vehículos empadronados en nuestro departamento pero que circulan por el resto de la república. Asimismo, también es cierto que hay muchos vehículos que están empadronados en Montevideo y que durante los tres meses de verano circulan por otros departamentos, ya sea Maldonado, Rocha o Colonia.

A nuestro juicio, hay muchas alternativas para lograr la patente única de rodados y se demuestra fácilmente por la vía de los hechos. Se han presentado varias iniciativas en esta Casa; se ha hablado de la reforma constitucional, por ejemplo lo propuso el señor Intendente de Rivera y la señora Senadora Topolansky. Hay una propuesta del Intendente de Paysandú, el señor Pintos, que pretende que todas las decisiones que tome el Congreso Nacional de Intendentes sean vinculantes. Nosotros, desde la Junta Departamental, también hemos propuesto que Montevideo baje lo que cobra por concepto de patente de rodados a precios similares a los de las Intendencias del área metropolitana; de esta manera ensancha la base de recaudación, aumenta la cantidad de contribuyentes y se mantiene la recaudación global. Lo hemos conversado con la autoridades municipales pero hasta el momento no ha sido aceptado.

Permítanme coincidir con el señor Intendente de Montevideo, doctor Ricardo Ehrlich, quien dijo el 8 de noviembre de 2007 al diario "Últimas Noticias" lo siguiente: "Si me preguntan si la Tasa de Circulación es una buena solución, diría que es una pésima solución", sentenció el intendente municipal de Montevideo,

Ricardo Ehrlich. El jefe comunal capitalino sostuvo que quiere lograr un acuerdo en el Congreso de Intendentes, y agregó que se trata de un ámbito en el que las propuestas son múltiples.

Cierro mi intervención esgrimiendo el último de mis argumentos. Entiendo que lo ideal sería tener una patente única a nivel nacional. Evidentemente aquí nos cabe responsabilidad a todos no se ha logrado, pero estoy convencido de que la solución tiene que emanar del sistema político y me resisto a creer que los problemas que no podemos resolver los políticos haya que trasladarlos a la gente. La tasa de circulación vehicular nace como elemento de presión que pretende ejercer la Intendencia Municipal de Montevideo sobre el resto de las Intendencias para lograr una patente de rodados a los niveles de precios que la Intendencia capitalina pretende.

SEÑOR PRESIDENTE.- Todos los documentos que quieran dejar como respaldo del recurso por supuesto que los tomaremos y los incorporaremos al material que maneje la Comisión.

SEÑOR CANTERO.- Quiero hacer hincapié en algunas cosas, porque el Edil Graffigna ha sido muy claro y ha abordado todos los argumentos que nos han llevado a votar en contra este artículo en la Rendición de Cuentas del Municipio el año pasado y luego a interponer este recurso.

El concepto de tasa es bien claro. Esta tasa de circulación que propone el Frente Amplio en Montevideo está basada en un cálculo que sería producto de la diferencia de la patente de Montevideo con la de radicación del vehículo. Por lo tanto, el cálculo de la tasa no sería tal, en el sentido de que la tasa tiene que ser aquel importe que al Municipio le cueste prestar ese servicio, y aquí estaría estipulado de antemano el valor que tendría que pagar cada automovilista que tuviera su auto matriculado en el interior del país.

También queda claramente establecida la doble tributación. Lo dijimos los Ediles en oportunidad de la Rendición de Cuentas, lo dice el Tribunal de Cuentas y lo dicen los informes jurídicos que señalaba el Edil Graffigna.

Entendemos que este recurso era pertinente en el sentido de que el Municipio de Montevideo nos estaba proponiendo votar un artículo que tenía varios vicios; por ejemplo, el de la aplicabilidad. El artículo establece que se cobrará tasa de circulación a los vehículos del interior que circulen habitualmente por Montevideo. Nosotros nos preguntábamos, y nadie nos contestó, qué es circular habitualmente, cómo se considera, quién lo mide, cómo se controla. Si ni siquiera los inspectores de tránsito pueden controlar el uso del cinturón de seguridad, ¿cómo van a controlar que determinado vehículo matriculado en el interior del país circula habitualmente por Montevideo?

Para nuestra sorpresa también fue mencionado en la prensa la Intendencia estaba haciendo controles en la puerta de los colegios de Carrasco. Los inspectores estaban afincados allí controlando si en vehículos matriculados en el interior del país se llevaba a chicos a los colegios, como una forma de generar elementos para implementar esta tasa de circulación.

También nos pareció muy inoportuna la argumentación por parte del oficialismo en la Junta Departamental en cuanto a que esta era una medida cautelar consta en la versión taquigráfica, para que el Intendente Municipal de Montevideo tuviera en sus manos una potencial amenaza en el Congreso Nacional de Intendentes, a fin de solucionar el problema de la patente única. Es decir que nos estaban proponiendo que legisláramos para que el señor Intendente fuera a negociar en otras condiciones. Nosotros entendimos que un órgano del Estado, en este caso la Junta Departamental, no podía legislar para dotar de mayor poder de coacción al Intendente Municipal de Montevideo.

Creo que todos tenemos que estar de acuerdo con que absolutamente siempre los contribuyentes son los que quedan como rehenes de las negligencias, las diferencias de gestión y la falta de entendimiento entre los actores políticos. En este caso, por una discusión que lleva muchísimos años en el Congreso Nacional de Intendentes y que no se ha podido solucionar, nuevamente se quiere recargar a los contribuyentes con un problema que no ha resuelto con eficiencia la Intendencia Municipal de Montevideo.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Zás Fernández).

SEÑOR LACALLE POU.- Fue meridianamente clara la exposición de los Ediles y el fallo del Tribunal de Cuentas; solo quiero hacer algunos apuntes. Voy a discrepar con mi estimado correligionario Graffigna: estoy radicalmente en contra de la patente única y por suerte no se ha llegado a concretar. En primer lugar, porque para ello necesitaríamos reformar "el librito" como decía alguien, la Constitución; en segundo término, le apuesto lo que no tengo a que si hay patente única vamos a emparejar para arriba y no para abajo, y en tercer lugar, porque atenta contra las buenas administraciones.

Nos hemos ocupado de este tema, hemos hablado con el Edil Graffigna en más de una oportunidad y lo hemos hablado en Cámara. Lamento la ausencia de gran parte de los legisladores de Gobierno, a excepción del señor Diputado Zás Fernández. Este es un tema sentido, de presión. Lo dije en Cámara y lo reitero aquí: se trata de gobernar de pesado. La gente no conoce la normativa, tiene sus problemas diarios y si se encuentra con una persona que viste el uniforme de agente del Gobierno, ya sea nacional o municipal, supone que las actitudes que toma están respaldadas por el Derecho, y en este caso no lo están. Han gobernado sobre la base del miedo y el terror; esto le dije hace pocos días en la Cámara y en ello quiero hacer hincapié.

Vamos a dar rápido trámite a esto. Esperemos que prime la Constitución de la República y el Código Tributario ya que, como han dicho los dos señores curules, es clarísimo a lo que se refieren. Yo voy más allá aún que el señor Edil Graffigna; ni siquiera a los departamentos limítrofes, porque se empadrona acá o no se empadrona acá. Es tan vago el criterio utilizado en la circulación habitual, que cada vehículo tendría que tener un GPS y tendría que pagar porcentajes. Además, no hay una contraprestación jurídica; en este caso, no la habría. Por algo se define como un impuesto. En el numeral 6º del artículo 297 es erróneo establecer que el vehículo paga donde circula, porque todos sabemos que es el más feo y el más odiado de los tributos, ya que va a una bolsa y no tiene necesariamente que ser devuelto de alguna manera o no está direccionado, por así decirlo. La Administración puede cumplir el fin que quiera, salvo que la ley expresamente lo manifieste. Por ende, cada uruguayo puede empadronar donde quiera hasta que la ley, según el artículo 10 de la Constitución de la República, basada en el interés general, establezca otra cosa.

Celebro que se hayan puesto en los hombros este tema popular, capitalino y sentido. Lamentablemente, no está recibiendo el calor que esperaríamos, por lo menos en su análisis. Van a contar con nuestro Partido que hará que esto tenga su tratamiento. Se está poniendo de moda que los temas que no gustan, no se tratan; es una moda nueva, es un modelo 2005. Aquí haremos el último esfuerzo para ayudar a los que mucho han hecho con dedicación, apegados a la ley y a la Constitución, por traer este tema.

SEÑOR GRAFFIGNA.- En la primera intervención dijimos que habíamos propuesto en la Junta Departamental de Montevideo generar una patente única a la baja. Si ustedes analizan lo que se cobra por concepto de patente de rodados a un mismo vehículo y durante el mismo año en algún departamento del área metropolitana y lo comparan con Montevideo, advertirán que hay casos muy gráficos en los que en este departamento se cobra cuatro veces más. La idea era igualar hacia abajo, tomar como referencia los valores más bajos.

¿Qué ocurre en el caso de Montevideo? La Intendencia capitalina recauda aproximadamente US$ 300:000.000 por año con un presupuesto rígido, en el que el 90% del total se utiliza para pagar salarios y gastos de funcionamiento. Entonces, evidentemente la capacidad de maniobra es reducida. De ahí que se nos haya negado esta propuesta que iba en beneficio del común denominador de los montevideanos.

Podemos agregar que para el año 2008 en Montevideo se proyecta recaudar por concepto de patente de rodados US$ 90:000.000. Este es un dato de la realidad fácilmente comprobable y lo triste es que este dinero no va para el mantenimiento vial ni para mejorar en lo que se afecte al automovilista, sino que se destina como dije anteriormente a pagar otras cosas.

SEÑOR ALONSO.- Creo que fue muy clara la presentación que hicieron los señores Ediles y supongo que deben manejar alguna información que nos pueda llegar a ilustrar respecto del derecho comparado. Me consta que los Ediles normalmente tienen contacto con Ediles de otros países o con figuras de representación departamental o provincial. Quisiera saber si tienen conocimiento de que algo por el estilo pueda estarse presentando en alguno de los países del MERCOSUR o en algún otro país, donde se haya aplicado una tasa, un impuesto o un recargo por circulación de vehículos. Pregunto

esto a los efectos de conocer si hay algún antecedente, ya que a veces eso refuerza la idea de que no siempre la originalidad es buena. Tengo la opinión formada respecto de esta tasa; es negativa a ella. Me gustaría saber si hay tasas de estas características en Argentina, Brasil, Paraguay, Chile o en la Unión Europea cosa que descarto; de lo contrario, estaríamos frente a una de esas originalidades jurídicas o seudojurídicas de nuestro país.

SEÑOR CANTERO.- En lo particular, desconozco si existe una tasa de circulación en otros países. Hemos tenido contacto con legisladores de Argentina y Chile y cuando uno les habla de estas cosas, no entienden de qué les estamos hablando y hay que explicar de qué se trata. Tampoco tengo claro voy a ser sincero de qué forma lo han resuelto. Por ejemplo, sé que en Argentina hay una patente nacional; no quiero entrar en la discusión de la patente única. La verdad es que no tengo conocimiento de que exista algo como esto.

SEÑOR GRAFFIGNA.- Podemos comprobar que se cobra el impuesto una sola vez en los países con los que hemos entablado conversaciones. Si en Uruguay se paga la patente en cada departamento según donde se radique o se empadrone el vehículo, con una vez basta. En ningún lado existe que se pretenda cobrar dos veces un mismo impuesto por una misma causa; en este caso, me refiero a la patente de rodados. Con respecto al resto de los departamentos del país, la tasa de circulación vehicular que pretende hacer la Intendencia capitalina, no existe. Se han hecho intentos, pero no se cristalizaron porque, como corresponde no importa de dónde viene, siempre fueron observados y hasta el momento los Intendentes han acatado lo que dictaminó el Tribunal de Cuentas de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- En lo personal, no comparto el fondo del planteamiento de la delegación. Sin embargo, quiero agradecerles la claridad de sus conceptos y lo completo del informe, ya que sin duda nos servirá para el estudio que deberemos hacer sobre este tema. En lo personal, también creo que sería interesante que se pudiera dar otra solución, aunque actualmente esta es la que está planteada. Esta Comisión estudiará este recurso como corresponde.

Agradecemos la presencia de la delegación de recurrentes.

Se levanta la reunión.